



Anais do I Encontro Internacional de Política Externa Latino-Americana:
Mapeando a Política Externa do Cone Sul. Foz do Iguaçu, 2015.

Realização: Núcleo de Pesquisa de Política Externa Latino-Americana (NUPELA)

O CONSELHO SUL-AMERICANO SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS COMO MECANISMO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Helena Salim de Castro¹

Resumo: O tráfico de drogas é uma expressão do crime organizado transnacional que afeta diretamente a América do Sul. Todos os Estados se envolvem nessa complexa rede de tráfico, seja como cultivadores e produtores da droga ou países de trânsito e consumidores. Com disso, observa-se uma maior preocupação dos países sul-americanos em promover medidas alternativas para o combate ao tráfico. A criação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) em 2010 surge neste contexto. O objetivo do artigo foi analisar esse mecanismo regional e observar como os países membros nele participam. Concluiu-se que o Conselho enfrenta grandes dificuldades de atuação, tornando possível observá-lo como um mecanismo propulsor da cooperação entre os países, porém não sendo, ainda, capaz de promover uma integração plena na região.

Palavras-chave: Tráfico de Drogas, América do Sul, CSPMD.

Introdução

O combate ao tráfico de drogas é uma constante preocupação das sociedades e Estados, levando a debates de âmbito doméstico e internacional sobre os mecanismos necessários para impedir o consumo e comércio destas substâncias ilícitas. A partir do final dos anos 1980 e durante a década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a globalização, que dinamizou as relações comerciais e sociais, o tráfico de drogas passou a ser considerado uma ameaça nacional, principalmente, aos Estados Unidos da América. Este país, finalizado o conflito Leste-Oeste, direcionou seus esforços para combater o comércio de drogas nas Américas, o qual entrou na agenda de segurança dos países do continente como uma “nova ameaça”, tanto à sua população, quanto ao eficaz desenvolvimento do Estado.

Medidas repressivas foram utilizadas pelo governo norte-americano, dando início à chamada “guerra às drogas”, como foi proclamada ainda no governo de Richard Nixon (1969- 1974) e impulsionada pelo presidente Ronald Reagan (1981-1989). O marco inicial desta “guerra” foi a invasão no Panamá em dezembro de 1989, a qual tinha o intuito de capturar o então presidente panamenho, general Manuel Noriega, que foi acusado de envolvimento com o narcotráfico. O Plano Colômbia, iniciado no ano 2000, também compõe a política repressiva dos Estados Unidos no combate ao tráfico de drogas, em que forças militares são utilizadas para o combate dos grupos narcotraficantes e os grupos guerrilheiros estabelecidos em território colombiano. Este acordo entre os dois países também inclui auxílio nos esforços de reduzir as áreas de cultivo de coca, através das fumigações dos plantios.

A percepção do tráfico de drogas como uma “nova ameaça” aos países do continente americano também gerou a necessidade de cooperação e diálogo para o tratamento desta problemática. Ainda no final da década de 1980, quando as discussões conjuntas para enfrentar o tráfico na região se iniciavam dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi criada a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Esta Comissão, nos anos iniciais, funcionou como um órgão de diálogo a fim de incentivar a cooperação entre os países, e logo passou a propor políticas que visavam tanto à redução da

¹ Mestranda em Relações Internacionais - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC/SP). E-mail: helenas.castro@yahoo.com.br

oferta, com programas alternativos, como a redução da demanda de drogas, incentivando programas de apoio aos dependentes dentro dos Estados membros.

A CICAD partiu de uma iniciativa dos Estados Unidos, que garantiria a diminuição do peso dado a este país na promoção de políticas de combate ao tráfico, mas com o tempo as propostas dos demais países do continente, principalmente os sul-americanos, foram ganhando espaço na Comissão, fazendo com que a mesma não se centrasse exclusivamente nas medidas de redução à oferta. Porém, muitos temas ainda não são discutidos no âmbito desta, como o Plano Colômbia, programa que é motivo de preocupação e divergências entre os países na América do Sul. E também, desde a criação da CICAD o cargo de secretário executivo é ocupado por um representante norte-americano, o que limita a ação deste órgão aos interesses dos Estados Unidos, uma vez que este cargo é o mais importante da Comissão.

Assim, diante desta conjuntura de maior preocupação dos países quanto ao tráfico de drogas e de receio, principalmente dos sul-americanos, quanto às políticas de repressão promovidas pelos Estados Unidos, emergiu em abril de 2010 o Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), o qual será o objeto de estudo deste trabalho.

O objetivo deste artigo será analisar o CSPMD, qual o contexto em que foi criado, quais seus objetivos e qual a contribuição deste para uma maior cooperação entre os países da América do Sul no que concerne o combate ao tráfico de drogas. Para isto o artigo será dividido em três sessões, além desta Introdução e das Considerações Finais: 1) **O Tráfico de Drogas na América do Sul** – nesta primeira sessão será analisada a conjuntura regional no começo dos anos 2000 no que refere ao problema do consumo e comércio de substâncias ilícitas, pois, assim, se fará uma contextualização do cenário que permitiu e impulsionou os países sul-americanos a criar o CSPMD; 2) **O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas** – o objetivo desta sessão é apresentar o CSPMD, quando foi criado, quais seus objetivos e as diretrizes de seu Plano de Ação; e 3) **A Atuação do CSPMD na Região** – nesta terceira sessão constarão as análises sobre os resultados já obtidos com o CSPMD e quais as perspectivas do mesmo para a cooperação no combate ao tráfico de drogas na América do Sul.

1- O Tráfico de Drogas na América do Sul

A década de 1980 foi marcada pela presença de grandes organizações de narcotraficantes colombianas, como os “carteis” de Cali e Medellín, que eram responsáveis pela produção da pasta base de coca em cocaína e posterior transporte desta para os grandes centros de consumo, especialmente os Estados Unidos. Estas organizações controlavam a maioria do mercado de drogas e por vezes cooperavam a fim de evitar a repressão estatal ou de grupos guerrilheiros (RODRIGUES, 2012). Os Estados da Bolívia e Peru tinham sua importância como grandes cultivadores de folha de coca e produtores de pasta base (status que em parte se mantém atualmente), muito devido ao fato de que o cultivo da folha é uma prática tradicional entre a população, sendo para o consumo da própria folha, como um ritual, e para a produção de remédios artesanais. Essa conjuntura caracterizou a região andina como a maior produtora de drogas, principalmente a cocaína, das Américas e, conseqüentemente, o local onde as políticas norte-americanas passaram a agir mais fortemente.

Porém, no início dos anos 1990 este “monopólio” das organizações narcotraficantes começou a se desfazer, a morte do principal líder do “cartel” de Medellín, Pablo Escobar (1993), gerou o desmantelamento da organização, o que ocorreu também com a organização

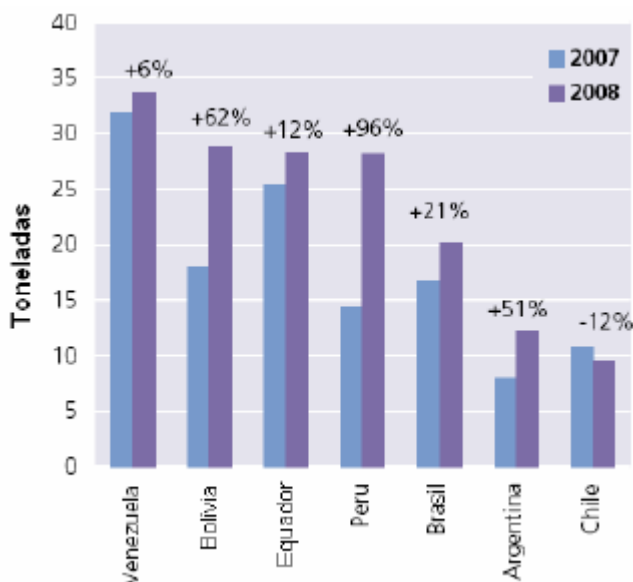
de Cali, que não se sustentou diante da concorrência aos mercados americanos e europeus sofrida pelas pequenas organizações que se formavam (RODRIGUES, 2012). Estes novos grupos que estavam se inserindo no comércio ilegal de drogas tinham uma estrutura mais flexível, o que permitia uma maior dinâmica para enfrentarem as políticas repressivas. Novos grupos surgiam na mesma proporção que outros desapareciam, novos locais de cultivo e processamento da droga emergiam, assim como, novas rotas de tráfico foram se desenvolvendo à medida que a repressão aumentava.

O fenômeno da globalização, também caracterizado a partir da década de 1990, contribuiu para esta nova estrutura do tráfico de drogas, proporcionando a esta atividade ilícita um caráter transnacional, em que, cada vez mais, novos países se inseriam nesta dinâmica tornando impossível diferenciar países produtores de países de trânsito e aqueles consumidores. Assim, no início dos anos 2000 os países da América do Sul estavam inseridos em um contexto de ampla disseminação do tráfico de drogas, em que novas rotas de trânsito e mercados consumidores se formavam na sub-região.

As substâncias mais comercializadas e consumidas no mundo são a cocaína e o ópio e seus derivados, sendo que os maiores mercados consumidores são os Estados Unidos e os países europeus – nos últimos anos percebe-se uma diminuição do consumo no primeiro em detrimento do aumento do fluxo destas drogas para a Europa (UNODC, 2010). A maior parte da cocaína exportada para estes mercados tem como origem os países da região andina: Colômbia, Peru e Bolívia. A cocaína levada até os Estados Unidos transita pelos países da região do Caribe até chegar ao México, onde é atravessada pelas fronteiras com aquele país, já a cocaína que tem como destino a Europa passa, principalmente, pela Venezuela e Brasil (DERGHOUGASSIAN e VARONE, 2009).

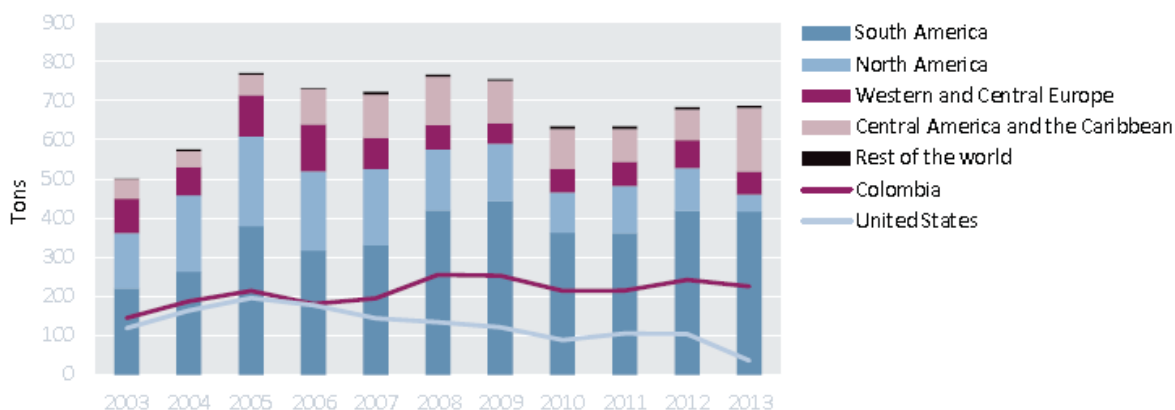
A América do Sul também desponta como um grande mercado consumidor desta substância, em 2008 o volume de apreensões de cocaína nesta sub-região totalizou 418 toneladas, sendo o maior aumento, em relação a 2007, registrado na Colômbia: 61,9 toneladas (UNODC, 2010, p166). Entre 2010 e 2012 registrou-se um aumento percentual da prevalência de uso da droga entre a população sul-americana, de 0,7% para 1,2%, ocasionado pelo alto consumo de cocaína no Brasil, o maior mercado da sub-região. Com isso, os países da América do Sul mantêm a maior quantidade da droga apreendida no mundo (UNODC, 2015, p.53). A seguir têm-se as figuras 1 e 2, em que se apresentam respectivamente: a variação da quantidade de cocaína apreendida em alguns países sul-americanos de 2007 para 2008 e a quantidade desta substância apreendida por regiões, no intervalo de 2003 a 2013.

Fig.1 - Evolução das Apreensões de Cocaína na América do Sul (excluindo a Colômbia), 2007-2008.



Fonte: Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2010, p.166).

Fig. 2 – Quantidades globais de cocaína apreendida, por região e em países selecionados, 2003-2013.



Fonte: Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2015, p.53).

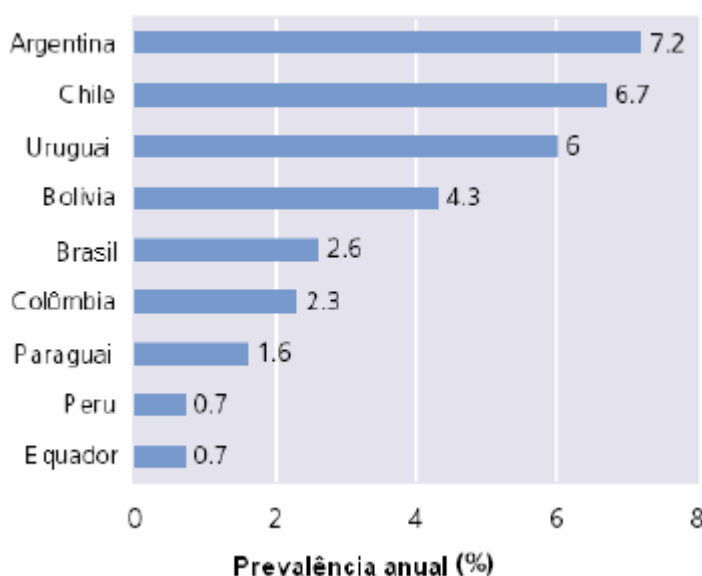
O consumo de maconha também está aumentando na América do Sul, uma vez que o Paraguai vem se estabelecendo como um grande cultivador e exportador da planta – este país se configura como o maior produtor de maconha da sub-região. Cabe assinalar que o comércio desta droga na sua maior parte é intra-regional, a produção paraguaia destina-se majoritariamente aos países do cone sul, em especial ao Brasil, com poucas quantidades transitadas até a Europa (DERGHOUGASSIAN e VARONE, 2009). No início dos anos 2000 também se registrou um aumento no número de

apreensões de maconha na sub-região,

6

principalmente na Bolívia. Entre 2003 e 2009 obteve-se um aumento anual de 147%, o volume da droga apreendida neste país subiu de 8,5 toneladas no primeiro ano para 1.937 toneladas em 2009 (UNODC, 2010, p. 188). Na figura abaixo é apresentada a prevalência anual de uso de maconha entre a população adulta em alguns países sul-americanos.

Fig. 3 – Prevalência anual do uso de maconha entre a população de 15-64 anos em países selecionados da América do Sul (Dados de 2007)

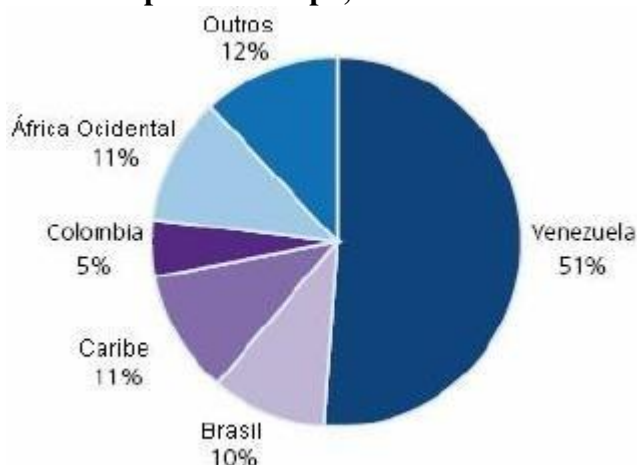


Fonte: Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2010, p.197).

Além destas substâncias, vem crescendo o comércio de drogas sintéticas, substâncias do tipo anfetamina (ATS - amphetamine-type stimulants), que inclui o grupo anfetamina e o grupo ecstasy. O consumo destas drogas tem aumentado na América do Sul nos últimos anos, vindas principalmente da Europa, mas laboratórios clandestinos de ATS também estão sendo encontrados em alguns países sul-americanos, como Brasil e Argentina. (UNODC, 2010).

A repressão mais incisiva contra a produção e tráfico de drogas na região andina, em especial na Colômbia, gera o chamado “efeito balão”: as políticas repressivas em um país transbordam o problema para os demais, havendo um fortalecimento da produção de drogas nos Estados vizinhos desta região. Registra-se um aumento no número de laboratórios de processamento da coca nos países do Cone Sul, em especial no Brasil (DREYFUS, 2009), também se aumenta a importância destes países como áreas de trânsito, em substituição aquelas do Caribe e América Central onde as ações de combate ao tráfico se intensificaram, muito devido à presença mais efetiva dos Estados Unidos. A maior parte da cocaína que era exportada direta da Colômbia para os mercados europeus também passou a transitar pelos países sul-americanos, em resposta a estas políticas de repressão (UNODC, 2010). Como se ilustra na figura 4:

Fig. 4 – Locais de origem de carregamento de drogas por via marítima da América do Sul para a Europa, 2006-2008.



Fonte: Centro de Análises de Operações Marítimas, apud Relatório Mundial Sobre Drogas (UNODC, 2010, p.234)

Esta necessidade de dinamização dos locais de produção e trânsito da droga impulsiona o aumento do consumo nos países do Cone Sul – a Argentina e Brasil despontam como os maiores mercados de cocaína na América do Sul, em termos absolutos (UNODC, 2010). Uma parte da droga que transita na sub-região acaba retida para consumo interno, principalmente nos grandes centros urbanos destes países, que juntamente com o aumento das produções locais colocam a América do Sul como um importante ator no tráfico mundial.

Diante deste cenário em que há um aumento da participação de todos os países sul-americanos no tráfico de drogas global, em que a produção já não fica mais restrita a região andina e novos mercados consumidores e rotas de trânsito interligam toda a América do Sul, tornou-se necessário que a sub-região procurasse mecanismos próprios para enfrentar esta problemática. O organismo hemisférico designado a debater e propor políticas para o combate ao tráfico de drogas, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), já não se demonstrava como uma resposta viável para atender os interesses sul-americanos. Assim, em abril de 2010, a partir de uma iniciativa do presidente equatoriano, Rafael Correa, foi estabelecido o Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), com o objetivo de propor medidas fieis as características da América do Sul.

2- O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas

O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) é uma instância recém-criada, no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Este conselho emergiu em um contexto de implementação de organismos regionais na América do Sul no início dos anos 2000, em que os países desta sub-região buscavam uma maior articulação e cooperação interna para tratar os problemas regionais de forma autônoma e garantindo a soberania estatal frente, principalmente, a intervenções extra regionais, com

destaque aos Estados Unidos. A própria UNASUL emergiu neste período, tendo seu Tratado Constitutivo assinado em 23 de maio de 2008 pelos 12 Estados independentes da América do Sul. Neste consta seu objetivo principal:

(...) construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008, p. 6 e 7).

Ainda no ano de 2008, em 16 de dezembro, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), um organismo também pertencente à UNASUL, que tem como objetivo promover a cooperação entre os países da região no âmbito da defesa, a fim de criar uma identidade regional e promover uma indústria bélica na América do Sul. A ênfase dada por este organismo à defesa na região tem o intuito de separar os assuntos de segurança pública, os quais devem ser tratados internamente pelos países, ou então através de outros organismos regionais, que não o CDS. Assim, ainda via-se a necessidade de criar um organismo que impulsionasse a cooperação na região para solucionar um problema que acomete todos os países, o tráfico de drogas, tal organismo seria o CSPMD.

A intenção de se debater o tema das drogas entre os países na América do Sul já estava presente no Tratado Constitutivo da UNASUL (2008). No artigo 3 onde são apresentados os objetivos específicos, o item **g**² conversa sobre a necessidade de coordenação entre os organismos especializados dos Estados membros em fortalecer a luta contra diversas ameaças que acometem a região, entre elas o “problema mundial das drogas” (UNASUL, 2008, p.9).

Em agosto de 2009 durante a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, realizada em Quito (Equador), foi proposta a criação do organismo, ainda com o nome de Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico. Porém, a fim de evitar o caráter repressivo e a lógica de segurança optou-se por mudar o nome do mesmo. A mudança ocorreu após as I, II e IV Reuniões de Vice-ministros e Especialistas do Conselho, ocorridas nos dias 28 e 29 de fevereiro, 4 de março e 7 e 8 de abril de 2010, que culminaram na assinatura do Estatuto do Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), conformando-o em uma instancia permanente “de consulta, cooperação, e coordenação para enfrentar o problema mundial das drogas” (UNASUL, 2010a, p.1- tradução própria).

Os princípios que regem as ações do CSPMD seguem aqueles propostos pela UNASUL, de respeito à soberania dos estados e não intervenção nos regimentos internos dos mesmos, além da cooperação entre os países para solucionar o problema das drogas, atuando de forma equilibrada nos níveis de redução da oferta e redução da demanda. Os objetivos gerais estabelecidos no Estatuto são:

- a. Propor estratégias, planos e mecanismo de coordenação e

² Transcrição completa do item: “a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem” (UNASUL, 2008, p.9).

cooperação entre os Estados Membros para incidir de forma integral em todos os âmbitos da problemática, de acordo com o estabelecido no artigo 5 do Tratado Constitutivo da UNASUL;

b. Construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, tomando em conta os compromissos internacionais nesta matéria, assim como as características nacionais e sub-regionais, para fortalecer a unidade da América do Sul;

c. Fortalecer as relações de amizade e confiança através da cooperação interinstitucional entre as agências especializadas de cada país, para fazer frente ao problema mundial das drogas, mediante o fomento do diálogo e de busca de consensos;

d. Promover a articulação de posições de consenso em foros multilaterais em matéria de drogas, com fundamentado no artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL (UNASUL, 2010a, p.2 – tradução própria).

Além destes objetivos gerais, o CSPMD contém 10 objetivos específicos, dentre os quais propõem a cooperação na capacitação das instituições e dos profissionais dedicados ao problema das drogas, o intercâmbio de informações e práticas desenvolvidas para enfrentar esta questão, como também, destacam-se os objetivos que abordam a possibilidade de harmonização das normas penais, civis e administrativas dos Estados e que propõe a cooperação judicial, policial e das unidades de inteligência financeira efetiva, a fim de responder aos delitos relacionados ao problema das drogas.

Juntamente com a aprovação do Estatuto do Conselho na Reunião Extraordinária de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas, realizada no dia 4 de maio de 2010 na cidade de Los Cardales, Argentina, foi estabelecido o Plano de Ação do mesmo, o qual consta com cinco linhas de ação por âmbito de competência: 1) Redução da Demanda; 2) Desenvolvimento Alternativo, Integral e Sustentável; 3) Redução da Oferta; 4) Medidas de Controle; e 5) Lavagem de ativos. Em cada linha de ação há uma série de objetivos que as permeiam. Além disso, no Plano de Ação está prevista a necessidade de Coordenação e Fortalecimento Institucional entre os membros do Conselho, a fim de promover estratégias de comunicação sobre o problema das drogas, além de fomentar os Observatórios Nacionais sobre Drogas para impulsionar uma rede de compartilhamento de informações, que auxilie na formulação de políticas eficazes para o controle do abuso de drogas na região (UNASUL, 2010b).

O CSPMD é composto por ministras, ministros ou chefes nacionais, que são designados pelos países membros, os quais são responsáveis pelas políticas de enfrentamento do problema das drogas, assim como, conta com uma instância executiva, ocupada pelos representantes das Relações Exteriores dos Estados membros, conformados em delegações. A presidência do Conselho corresponde ao Estado que ocupe a Presidência Pró-Tempore da UNASUL, sendo possível que este designe outro país membro para ocupar este cargo no CSPMD (UNASUL, 2010a).

Ainda no Estatuto do Conselho há menção a possibilidade de criação de grupos de trabalho para executar as atividades do Plano de Ação. Os quais foram estabelecidos pelos membros do CSPMD a fim de implementar as diretrizes do Plano de Ação, sendo que para cada grupo há um ou mais países coordenadores: 1) Redução da Demanda – Argentina; 2) Desenvolvimento Alternativo, Integral e Sustentável – Peru; 3) Redução da Oferta – Chile; 4) Medidas de Controle – Colômbia; 5) Lavagem de Ativos – Peru e Venezuela; 6) Fortalecimento Institucional e Harmonização Legislativa – Uruguai e Argentina (VELASCO,

2012). Na VI Cúpula Presidencial da UNASUL em novembro de 2012, na cidade de Lima (Peru), realizou-se uma reunião preliminar do CSPMD – Reunião de Instância Executiva³ – em que se aprovou a extensão do mandato dos grupos de trabalho para o ano de 2013 (VELASCO, 2013).

3- A Atuação do CSPMD na Região

O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD) é uma instância recente, que enfrenta alguns desafios para a sua eficaz atuação e promoção da cooperação entre os países da América do Sul. O primeiro desafio enfrentado pelo CSPMD se deu em de 2011, um ano após a sua implementação, quando foi criado o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. Este Conselho surgiu com o objetivo de promover políticas conjuntas entre os países membros da UNASUL que atuassem contra o crime organizado transnacional, ação a qual o CSPMD buscava não inserir nos seus objetivos, uma vez que tinha como intenção abordar a problemática das drogas no âmbito da saúde pública e não pela lógica da segurança.

Porém, temia-se uma junção entre os dois conselhos, uma vez que não estavam claros as designações e mandatos de cada um no referente à problemática da delinquência transnacional. Diante destas inquietudes, no VI Encontro Presidencial da UNASUL em Lima (Peru), em novembro de 2012, estabeleceu-se que o CSPMD ficaria responsável pelos assuntos referentes ao problema das drogas e o narcotráfico, enquanto os demais temas ligados ao crime transnacional estariam a cargo do Conselho de Segurança Cidadã (VELASCO, 2013). Ademais, com esta separação dos âmbitos de ação entre os conselhos, foi decidido que o “Mecanismo de Consultas Regulares de autoridade judiciais, policiais, financeiras, aduaneiras e de órgãos de combate às drogas”, anteriormente pertencente ao CSPMD – este mecanismo foi criado em novembro de 2011 pelos países sul-americanos – seria compartilhado entre ambos os organismos da UNASUL (VELASCO, 2013, p.3).

Não obstante, os principais desafios enfrentados pelo CSPMD se referem à dificuldade de cooperação entre os países membros em promover políticas conjuntas de combate ao problema das drogas e aos limites de incorporar a sociedade civil nos debates sobre o tema, sendo este um dos principais objetivos promulgados pelo Conselho. A participação dos países sul-americanos nas atividades do CSPMD é mínima, embora a execução das atividades dos grupos de trabalho seja coordenada pelos Estados da sub-região, percebe-se que nem todos se dispõem em assumi-las – países importantes na luta contra o tráfico de drogas como o Brasil e a Bolívia, por exemplo, não ocupam a direção de nenhum grupo.

A Venezuela aparece como um país, a início, engajado nas atividades do Conselho. Durante o VI Encontro Presidencial realizou-se uma Reunião de Instância Executiva do CSPMD, em que dentre as ações aprovadas, estabeleceu-se que seriam analisadas as

³ Esta reunião preliminar obteve outros logros: a conformação de um grupo ad hoc para avaliar as atividades do Plano de Ação em médio prazo; uma coordenação do CSPMD com o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional; e propôs-se avaliar as propostas venezuelanas de estabelecer um Sistema de Intercâmbio de Informação Sobre Drogas na região, de realizar um diploma sobre Vigilância e Controle para a Prevenção do Tráfico Ilícito de Drogas e o de estabelecer um Centro de Estudos Sul-Americano de Drogas (VELASCO, 2013).

propostas requeridas pela Venezuela: “estabelecer um ‘Sistema de Intercâmbio de Informação Sobre Drogas em nível da UNASUL’”; a “realização de um Diplomado sobre Vigilância e Controle para a Prevenção do Tráfico Ilícito de Drogas”; e “estabelecer um Centro de Estudos Sul-Americano de Drogas” (VELASCO, 2013, p.4). Tais propostas foram aprovadas na III Reunião do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, realizada no dia

5 de dezembro de 2012, ficando a Venezuela responsável por elaborar o Sistema de Informação e o Centro de Estudos (VELASCO, 2013).

Algumas outras ações acordadas nesta III Reunião, como a formação de um grupo *ad hoc* para avaliação de médio prazo do Plano de Ação e manter uma posição regional comum para fazer frente nos encontros das Nações Unidas sobre o problema das drogas, não se realizaram no ano seguinte. A avaliação de médio prazo que estava prevista para o segundo semestre de 2013 não se realizou, assim como a reunião presidencial anual do Conselho. Não obstante, por iniciativa venezuelana – o país assumiu a presidência setorial do CSPMD – promoveu-se uma reunião via Skype entre os representantes dos países, em dezembro de 2013, para se estabelecer os instrumentos de avaliação dos Planos, para serem efetuados no primeiro semestre de 2014 (VELASCO, 2014).

Porém, mesmo diante desta maior iniciativa venezuelana nos primeiros anos de ação do CSPMD, apresentando alternativas as políticas de repressão e atitudes mais reformistas para o tratamento do problema das drogas, Velasco (2014) aponta que a instabilidade interna sofrida pelo país, sob o governo do presidente Nicolás Maduro, apresenta-se como um empecilho para uma maior participação e impulso da Venezuela ao Conselho⁴.

Nos dois primeiros anos de atuação do CSPMD, embora não existindo uma articulação de interesses e ideias dentro da América do Sul, havia o intento de apresentar uma agenda regional única para fazer frente às conferências internacionais que discutiam o problema das drogas. No Encontro América do Sul-África (ASA), em fevereiro de 2013, e na reunião da Comissão de Estupefacientes das Nações Unidas, em março deste mesmo ano e realizada em Viena, o Conselho buscou apresentar-se como representante da região nos debates, assim como, manter uma única voz para a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, que ocorrerá em 2016 (VELASCO, 2013). Porém, já na Comissão de Estupefacientes da ONU ocorrida em março de 2014 o CSPMD não logrou apresentar uma agenda comum, refletindo a dificuldade de coordenação das agendas dos países dentro da região (VELASCO, 2014).

A falta de diálogo entre os países sul-americanos no que concerne o tratamento do problema das drogas é o reflexo das diversas políticas nacionais sobre o tema existentes na região. Na Colômbia, por exemplo, há políticas de caráter mais repressivo realizadas em conjunto e apoio do governo dos Estados Unidos, principalmente na luta contra os grupos guerrilheiros ligados ao narcotráfico – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) – e nas medidas de erradicação dos cultivos da folha de coca, que se dão pela fumigação das áreas de plantio. Não obstante, durante a XXXII Conferência Internacional de

⁴ A recente crise diplomática entre a Venezuela e a Colômbia aparece como um grande empecilho para o CSPMD. Um dia após o incidente de San Antonio del Táchira, no sudeste da Venezuela, fronteira com a Colômbia, em que militares venezuelanos foram atacados enquanto faziam uma incursão contra o “contrabando de extração”, o governo de Maduro, atribuindo o ataque a contrabandistas ou paramilitares colombianos, determinou o fechamento da fronteira com a Colômbia, além de decretar estado de exceção em alguns municípios fronteiriços (SCHARFENBERG, 2015). Tal fato exige a atuação da UNASUL, em que se verá a real capacidade deste organismo de agir na região como mecanismo de solução de controvérsias entre os países.

Controle de Drogas, realizada na cidade de Cartagena em junho deste ano (2015), o presidente colombiano, Juan Manuel Santos, apresentou um discurso favorável a uma mudança no tratamento do problema das drogas, admitindo o fracasso da atual política de repressão e erradicação, indo de encontro à sugestão do Conselho Nacional de Estupefacientes do país de suspender as fumigações, devido às suspeitas de o herbicida utilizado causar câncer na população (LAFUENTE, 2015).

Na Bolívia, sob o governo do presidente Evo Morales, há uma intensificação do combate ao narcotráfico, porém com um viés diferente do observado no seu vizinho andino. O lema do governo boliviano é: “cocaína no, coca sí”, em que há um apoio e legalização da produção da folha de coca no país, uma vez que esta atividade se configura como uma das bases da economia do país, além de fazer parte da cultura dos camponeses. A expulsão da agência norte-americana DEA (Drug Enforcement Agency) da Bolívia em 2008, é mais um exemplo do interesse do governo do país de promover uma luta contra o narcotráfico de forma distinta da observada a anos na região (SCHULTZE-KRAFT, 2010).

Entre os países do Cone Sul também há divergências com relação ao enfrentamento do problema das drogas. Enquanto na Argentina há um esforço de separar as questões de defesa com as de segurança pública, evitando o uso das Forças Armadas no combate ao tráfico no país, percebe-se uma posição ambígua no Brasil. Ao mesmo tempo em que o governo brasileiro prega pela soberania dos países sul-americanos contra as intervenções militares norte-americanas para o combate ao narcotráfico, há uma forte presença da DEA em território brasileiro, atuando em conjunção, ou até mesmo de forma independente, com a Polícia Federal. Assim como, as Forças Armadas brasileiras atuam nas fronteiras do país e até mesmo dentro das periferias, promovendo uma “guerra” interna contra o narcotráfico. No Uruguai, por outro lado, é onde se observam as maiores alternativas de desvinculação com a política repressiva contras as drogas. Em dezembro de 2013, sob o governo do presidente José Pepe Mujica, aprovou-se a legalização da produção, distribuição e venda de maconha no país, sob o controle do Estado, tornando o Uruguai o primeiro país latino-americano a tomar esta atitude (BBC-BRASIL, 2013).

Tais divergências de posicionamento com relação ao problema das drogas dificultam o diálogo entre os países na região, dentro do próprio CSPMD. A falta de cooperação e coordenação impede a realização de um dos objetivos do Conselho: a criação de um Observatório Sul-Americano de Drogas (VELASCO, 2013). Poucos países na sub-região possuem um Observatório Nacional, sendo muito destes debilitados, o que limita a existência de informações fiéis sobre o consumo e tráfico de drogas nos Estados, dificultando a adoção de políticas próprias para as características da América do Sul (VELASCO, 2013).

Outro objetivo pregado pelo CSPMD é o incentivo a participação da sociedade civil no mesmo. Tal objetivo também está presente na UNASUL, com a criação, em dezembro de 2012 do Foro de Participação Cidadã (VELASCO, 2014), que está vinculado ao Centro de Informação e Comunicações, o qual “pretende promover informação oportuna e detalhada das atividades dos grupos de integração, receber sugestões e iniciativas e prestar assistência técnica para o desenvolvimento de iniciativas de participação cidadã” (VELASCO, 2013, p. 6). Os Conselhos setoriais da UNASUL devem desenvolver um website, vinculado ao Centro de Informação, a fim de impulsionar a participação da sociedade civil nos mesmos. Dentro do CSPMD o grupo de trabalho 1 (Redução da Demanda) ficou responsável em desenvolver este website – ação que ainda não se concretizou (VELASCO, 2013). Velasco (2014) aponta que mesmo levando em consideração o caráter recente do Foro, no que concernem as políticas de drogas não há muita participação da sociedade civil.

As observações feitas sobre os primeiros anos do CSPMD mostram um Conselho ainda no seu estágio inicial, com poucos objetivos alcançados e muitas dificuldades para serem superadas, sendo que a maioria converge na falta de cooperação entre seus Estados-membros. A falta de interesse dos países sul-americanos em impulsionar as atividades dentro do CSPMD dá-se em parte pela aproximação deste com os demais organismos regionais e hemisféricos, que também se propõem em debater o problema das drogas, como a CICAD. Ainda percebe-se um vínculo entre os objetivos e ações propostas pelo CSPMD e aqueles promulgados pela Comissão da OEA, como o foco na redução da oferta e demanda de drogas e a preocupação com a lavagem de ativos (VELASCO, 2014). O Conselho da UNASUL ainda não conseguiu superar o enfoque em políticas punitivas, para ir além e propor medidas mais alternativas, que desvinculem por completo o enfrentamento do problema das drogas da lógica de segurança, para assim ir de encontro com as iniciativas que já se apresentam nos países que o compõem.

Considerações Finais

O problema das drogas atinge todos os países sul-americanos, tornando difícil dividi-los entre produtores, consumidores e países de trânsito, devido à complexidade e dinamização das redes de tráfico. Como apresentado na primeira parte do trabalho, muitos dos países, especialmente os do Cone Sul, que antes eram considerados apenas países de trânsito têm se configurado como importantes mercados consumidores das drogas produzidas, principalmente, na região andina (Colômbia, Bolívia e Peru), assim como, devido ao “efeito-balão”, reflexo da repressão incisiva em alguns territórios, novos países se constituem como pontos de cultivo e produção destas substâncias ilícitas.

Este cenário de intenso fluxo de drogas na América do Sul exige dos países uma cooperação eficaz para combater o tráfico e criar políticas que auxiliem na redução do consumo. Não obstante, tais políticas devem ir de encontro às especificidades da sub-região, evitando a propagação das medidas repressivas impostas há décadas pelos Estados Unidos, as quais não se mostraram totalmente eficazes na erradicação desta problemática. O Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), criado em 2010, apresentou-se inicialmente como uma alternativa para o enfrentamento do problema das drogas, incentivando os países sul-americanos a cooperar neste âmbito. Porém, como visto neste trabalho, o Conselho tem encontrado dificuldades para se desprender da lógica repressiva, se assemelhando a outros organismos que debatem esta temática das drogas, como a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD).

A dificuldade de cooperação entre os países sul-americanos é o maior empecilho para a evolução do CSPMD. As políticas empregadas na sub-região são divergentes, o que dificulta o diálogo entre os governantes, impedindo a formação de políticas atendam a América do Sul por completo. Assim como, muitos países não demonstram interesse em participar ativamente das atividades do Conselho, como exemplos têm a Bolívia e o Brasil, os quais não ocupam a liderança em nenhum grupo de trabalho do CSPMD. Tais países são de vital importância na luta contra o tráfico de drogas. O primeiro além de ser um grande cultivador da folha de coca, tem se constituído como um importante produtor de cocaína, assim como, o governo de Evo Morales tem adotado políticas alternativas para o enfrentamento da questão no âmbito interno. O Brasil, além de um importante país de trânsito para a droga destinada à Europa, é um grande mercado consumidor e tem chamado atenção

por um aumento na participação como produtor de substâncias ilícitas.

Portanto, com uma análise mais atenta ao funcionamento do CSPMD e às políticas de combate ao tráfico de drogas realizadas pelos países sul-americanos, conclui-se que a possibilidade de uma integração regional para o enfrentamento do problema das drogas está bem distante de ocorrer. Este Conselho da UNASUL pode ser interpretado como uma iniciativa de cooperação regional, que vislumbra o aumento do diálogo entre os países e uma futura superação da lógica de repressão no combate às drogas. Porém, há muito que avançar. É necessária uma maior iniciativa e coordenação entre os objetivos e políticas dos Estados. E o próprio CSPMD deve revisar suas vertentes de ação, apresentando alternativas às políticas antigas que permeiam o continente, para assim, atrair aqueles países sul-americanos que buscam enfrentar o problema das drogas fora do âmbito da segurança.

REFERÊNCIAS

BBC-BRASIL. Uruguai aprova legalização do cultivo e venda da maconha. **BBC**, 10 dez. 2013. Disponível em: <
http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131210_uruguai_aprova_maconha_mm
> . Acessado em: 16 jul. 2015.

DERGHOUGASSIAN, K.; VARONE, P.. El Crimen Organizado en el Cono Sur. Um Mapeo de las Transacciones Ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. In: MATHIEU, H.; ARREDONDO, P. (Eds.). **Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá, jun. 2009.

DREYFUS, P. Mapeo del Crimen Organizado de Brasil. In: MATHIEU, H. M; ARREDONDO, P. R. **Anuario 2009 de Seguridad em America Latina y el Caribe**. Bogotá, junio de 2009.

LAFUENTE, J.. Santos Pide um cambio en la lucha global contra las drogas. **El País**, Bogotá, 2 de jun. 2015. Disponível em: <
[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029_488181.ht](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029_488181.html)
ml > . Acessado em: 3 jun. 2015.

1

RODRIGUES, T.. **Narcotráfico: uma guerra na guerra**. 2.ed. São Paulo: Desatino, 2012. 144p. (Elementos).

SCHAFENBERG, E. Venezuela fecha fronteira com Colômbia após ataques a militares. **El País**, Caracas, 20 ago. 2015. Disponível em:
<http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/20/internacional/1440046617_105035.html
> . Acessado em: 25 ago. 2015.

SCHULTZE-KRAFT, M. Actualización y ampliación de los map eos sobre el crimen organizado en Colombia y la región andina, 2008-2009. In: MATHIEU, H; GUARNIZO. C. N (Eds.). **Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**. Bogotá, oct. 2010.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Brasília:2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do->

sul-e-integracao- regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>. Acesso em 8 maio 2015

_____. Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Quito, Ecuador. Abril 2010a. Disponível em: <
<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>> Acesso em 8 maio 2015.

_____. Plan de Acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Los Cardales, Argentina. Maio 2010b.
UNODC. World Drug Report 2010. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, jun. 2010. 313p.

_____. World Drug Report 2015. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, 2015. 162p.

VELASCO, C. A.. Los retos que enfrenta el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Julho 2012.

_____. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR. Logros y desafíos 2012-2013. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Março 2013.

_____. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR ¿En el limbo?. Consorcio Internacional sobre Política de Drogas, Março 2014.